

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кіріченко Н.С. Конституційно-правовий механізм забезпечення єдності правового простору. Дис. канд. юрид. наук зі спец. 12.00.02 конституційне право; муніципальне право. ДВНЗ «Ужгородський національний університет», Ужгород, 2016. 225 с.
2. Подорожна Т.О. Проблеми оновлення Конституції України та національного законодавства в контексті підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Віче. №6, березень 2015 С. 12–14.
3. Мельничук О.С. Міський правовий простір: від метафори до поняття. Актуальні проблеми держави і права. 2012. Вип. 67. С. 139–147.
4. Зинков Е.Г. Термин «пространство» в теории права. URL: <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=26&art=3119>.
5. Бергель Ж.-Л. Общая теория права. Пер. с фр. М., 2000. 898 с.
6. Вениаминов Я.Д. Идеологические основы обеспечения единого правового пространства. Вестник ДГУ. 2013. №2. С. 7–9.
7. Южакова Т.Л. Региональное правовое пространство: теоретико-правовой аспект: дисс. ... канд. юрид. наук. Краснодар: КГУ, 2007. 200 с.
8. Козюк М.Н. Правовое пространство и правовые коммуникации / М.Н. Козюк // Новая правовая мысль. 2002. № 1. С. 21–26.
9. Ганцева Л.М. Правовое пространство: социально-философский анализ (на примере Российской Федерации): Дис. ... канд. филол. наук. - Уфа, 2001. С. 23, 58.
10. Бергель Ж.-Л. Общая теория права / Под ред. В.И. Даниленко. М., 2000. С. 250 - 260.
11. Барциц И.Н. Правовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики / И.Н. Барциц. М., 2000. 317 с.
12. Ганцева Л.М. Правовое пространство: социально-философский анализ (на примере Российской Федерации): Дис. ... канд. филол. наук. Уфа, 2001. 210 с.
13. Керимов Д.А. Конституция СССР и развитие политико-правовой теории / Керимов. М., 1979. 411 с.
14. Суханов В.В. Правовое пространство и его формы: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 30.
15. Белов Д.М. Конституційний лад як категорія конституціоналізму. «Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні»: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 19-20 лютого 2016 р. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2016. С. 44–49.
16. Белов Д.М. Парадигмальні основи сучасного конституційного ладу України: окремі теоретичні питання. «Конституційно-правове будівництво на зламі епох: пошуки оптимальних моделей»: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 22-23 квітня 2016 р. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2016. 236 с. С. 53–57.
17. Конституційне право України: підручник. 7-е видання перероблене та доповнене / Під заг. ред. проф. Ю.М. Бисаги та проф. Д.М. Белова. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2016. 476 с.;
18. Белов Д.М., Сестренікова О.М., Принципи правової держави: конституційно-правовий вимір. Конституційно-правові аналітичні студії. №1 2016 р. С. 26–34.
19. Громовчук М.В., Палінчак М.М., Правове регулювання державно-церковних відносин на Закарпатті та в східній Словаччині: історико-правові засади. Гарантії прав людини: проблеми правового забезпечення та шляхи їх вирішення: матеріали I міжнародної науково-практичної конференції студентів та молодих учених «Травневий з'їзд молодих правознавців» м. Ужгород 16–18 травня 2014 р. С. 21–26.
20. Громовчук М.В., Кооперативна модель державно-церковних відносин (на прикладі Словацької Республіки) *Visegrad Journal on Human Rights: Vedecký časopis Fakulty práva Paneurópskej vysokej školy*. 2016. № 2/1. С. 39–45.
21. Белов Д., Жежіхова М. Правовий простір держави: конституційно-правові засади. Науковий вісник УжНУ. Серія «Право». 2017 Випуск 44 С. 31–33.

УДК 342

## УЧАСТЬ НАРОДУ У ЗАКОНОТВОРЧОМУ ПРОЦЕСІ

## PUBLIC PARTICIPATION IN THE LEGISLATIVE PROCESS

Головей І.І.,

магістр права,

випускник юридичного факультету

Ужгородського національного університету

У цій статті досліджується питання участі народу у законотворчому процесі через громадськість. Розкриваються основні способи такої участі і взаємодії під час творення у таких формах, як звернення до народного депутата, електронні петиції, участь у другому читанні законопроекту та в організації і проведенні комітетського слухання.

**Ключові слова:** народ, форми здійснення, законотворча діяльність, громадськість, звернення до народного депутата, електронні петиції, комітетські слухання.

В данной статье исследуется вопрос участия народа в законотворческом процессе через общественность. Раскрываются основные способы такого участия и взаимодействия при создании в таких формах, как обращение к народному депутату, электронные петиции, участие во втором чтении законопроекта и в организации и проведении слушания.

**Ключевые слова:** народ, формы осуществления, законотворческая деятельность, общественность, обращение к народному депутату, электронные петиции, слушания.

In this article the question of the public participation in the lawmaking process through the public is examined. The main methods of such participation and interaction are described in the form of an appeal to the people's deputy, electronic petitions, participation in the second reading of the bill and in organizing and holding a committee hearing.

**Key words:** people, forms of implementation, lawmaking activity, public, appeal to people's deputy, electronic petitions, committee hearings.

**Актуальність теми.** У будь-якій правовій державі народ повинен бути належно представлений у законотворчому процесі, оскільки за допомогою закону реалізується

воля суспільства і всього народу, завдяки чому закон можна вважати таким, який забезпечує основну соціальну цінність – окрему людину, і як наслідок, – волевиявлення

народу. Тому особливо актуальним на сьогодні стає вивчення питання щодо можливості народного впливу на законотворення. Також важливо з'ясувати, у якій формі виявляється процес законотворення через громадськість.

**Аналіз наукових публікацій.** Дослідженням участі народу у законотворчому процесі займалися такі провідні вчені України, як А. Євгенєва, М. Лациба, С. Жуков та інші.

**Метою** дослідження є аналіз основних форм участі народу у законотворчому процесі через громадськість. **Завданнями**, які ставить мета статті, є: розкрити сутність участі народу у законотворчому процесі через громадськість; охарактеризувати основні нормативно-правові акти, які забезпечують таку участь; навести основні способи такої участі, зокрема, звернення до народного депутата; участь у другому читанні законопроекту та в організації і проведенні комітетського слухання; електронні петиції

**Виклад основного змісту.** Відповідно до статті 5 Конституції України, «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ», «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [3]. У цьому дослідженні автор хоче зобразити волю народу в законотворчому процесі через такий інститут суспільства, як «громадськість». На думку автора, саме за допомогою громадськості реалізується безпосередня воля народу, оскільки це поняття характеризується сукупністю індивідумів, які представлені у суспільному житті також за допомогою різних громадських об'єднань, організацій. Так, цікавою є думка Т. Рябченко, який вважає, що форми реалізації правотворчих повноважень народу є способами здійснення права громадян на участь у правотворчості [9].

У сьогочасних реаліях особливо нагальною стає співпраця між народом (в особі громадськості) та парламентом. Так, відповідно до аналізу звіту Міжпарламентського Союзу та Програми розвитку ООН у квітні 2012 року «Парламенти світу», змінний характер парламентського представництва зумовлений постійно зростаючими очікуваннями громадян від співпраці із парламентами. Тенденції очікувань такі: отримання більшого обсягу інформації про парламентську діяльність та про те, як на неї впливати; більша підзвітність парламентів та їх здатність реагувати на суспільні запити; отримання послуг відповідно до потреб громадян [4].

В Україні останніми роками зросла нагальна потреба у співпраці між органами влади і отриманні народом, відповідно до принципу прозорості, інформації про законодавчі ініціативи, рішення тощо. У Верховній Раді комітетами проводяться все більша кількість публічних заходів: парламентських та комітетських слухань, круглих столів, майже всі комітети мають свої сторінки у мережі Інтернет, створені сторінки в соціальних мережах, існують можливості коментувати законопроекти через урядовий портал для громадськості [www.civic.kmu.gov.ua](http://www.civic.kmu.gov.ua) або портал Верховної Ради України «Народна законотворчість». З іншої сторони, більші можливості для співпраці спричиняють вищі вимоги до професійного рівня експертів громадських організацій.

Основними нормативно-правовими актами, які регулювали участь народу через громадськість є Конституція України і Закони України. Наприклад, розглянемо основні і визначимо, що вони регулюють.

Першим таким нормативним документом (крім Конституції, яка була зазначена автором на початку дослідження) є Закон України «Про звернення громадян». Відповідно статті 1 цього закону, «громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування <...>» [5]. Саме за допомогою такого звернення громадяни можуть висловлювати думку щодо законопроекту Президента України, окремого народного депутата та інше. Таким чином, це дає можливість викривати недоліки в роботі законотворення.

Другим таким законодавчим актом виступає Закон України «Про Регламент Верховної Ради України». Цей

закон визначає, по суті, законодавчу процедуру, процедуру розгляду інших питань, віднесених до повноважень парламенту. Важливим у контексті участі народу через громадськість тут виступає електронна петиція.

Іншим важливим нормативно-правовим актом виступає Закон України «Про комітети Верховної Ради України». Автором буде акцентуватися увага надалі, під час розгляду основних форм участі народу через громадськість, на таку форму, як «участь у засіданнях комітетів запрошених осіб».

Також важливим актом виступає Закон України «Про статус народного депутата України». В контексті теми цього дослідження, особливо цікавим є питання взаємодії депутата з виборцями і громадськими організаціями, де народний депутат може ділитися певними думками з громадськістю і розглядати їх звернення до нього.

На думку автора, необхідно зробити акцент на основних формах участі народу через громадськість у законотворчому процесі. Так, якщо посилатися на думку А. Євгенєвої, основними такими формами за впливом є безпосередня участь (право народної правотворчої ініціативи, народне veto) та опосередкована участь (участь у парламентських та комітетських слуханнях) [10].

Автор цього дослідження виділяє наступні форми участі народу через громадськість у законотворчому процесі:

- звернення до народного депутата;
- електронні петиції;
- участь у другому читанні законопроекту;
- участь в організації і проведенні комітетського слухання.

Навести вичерпний перелік усіх форм опосередкованої участі громадськості у законотворенні неможливо, оскільки процес взаємодії органів державної влади та громадськості є надзвичайно розгалуженим та постійно вдосконалюється. Свідченням цього твердження є, зокрема, той факт, що лише червнем 2002 року датується комюніке Європейській Комісії, яким передбачено основні засади проведення консультацій Європейською Комісією із зацікавленими сторонами у ході вироблення рішень. До цього часу кожен департамент використовував власні механізми та методи проведення консультацій з окремими зацікавленими сторонами в межах своєї компетенції [1].

Автор пропонує акцентувати увагу на зверненні до народного депутата (законодавчої пропозиції). Відповідно до частини першої статті 93 Конституції України, «право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президенту України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України та Національному Банку України» [3]. Отже громадська організація безпосередньо не може внести на розгляд Верховної Ради України певний законопроект, а повинна звертатися до когось з вищезгаданих суб'єктів права законодавчої ініціативи з проханням зробити це. Попередньо громадська організація має підготувати проект такого закону сама або у співпраці з іншими громадськими організаціями. Треба зауважити, що, на думку С. Жукова, громадські ради, насправді, уже давно існують. Але ніхто із громадськості цього не помічає [2]. Отже існування на папері не має сенсу. Автор дослідження не погоджується з цією думкою, оскільки громадські організації існують задля задоволення суспільних інтересів і в таких важливих сферах, як законотворення, саме активні члени цих організацій здійснюють таку діяльність.

Відповідно до статей Закону України «Про звернення громадян», «громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування <...>», а також «під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги». Постає питання, чи є обов'язковим розгляд народними депутатами звернень (законодавчих пропозицій) від різних суб'єктів, а особливо від громадськості. Відповідь на це питання – так. Відповідно до статті 24 Зако-

ну України «Про статус народного депутата України» одним із обов'язків народного депутата є «розглядати звернення виборців відповідно до вимог та в порядку, встановленому Законом України «Про звернення громадян» [5].

Автор зазначає, що спочатку можна не безпосередньо звернутися до народного депутата за зверненням. Так, почавши розробку законопроекту, варто звернутися за порадою до Комітету парламенту, до предмету відання якого належить сфера питань, близька до піднятої громадськостю проблеми. За допомогою веб-сайту Верховної Ради України можна знайти необхідний комітет та дізнатися координати його працівників, після чого звернутися до завідувача секретаріату комітету з проханням повідомити, до кого з працівників секретаріату можна звернутися за консультацією стосовно необхідних кроків, які має здійснити громадська організація для розробки законопроекту самостійно чи з залученням третьої організації.

Іншою формою участі, яка передбачена Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», є електронні петиції. Зазначимо, що це є новелою в українському законодавстві, де під впливом революції були прийняті такі зміни і ввели можливість такої форми, як «електронні петиції». Це питання регулюється статтею 223-1 цього закону. Так, у законі зазначено, що Голова Верховної Ради України не пізніше ніж через три робочі дні після отримання електронної петиції направляє її в комітет, який відповідно до предмета відання визначається головним з підготовки і попереднього розгляду електронної петиції. На засідання головного комітету запрошується автор (ініціатор) електронної петиції. Головний комітет затверджує висновок про результати розгляду питань, що порушуються в електронній петиції, а також, у разі необхідності, готує проект відповідного акта Верховної Ради [7]. Вважаємо, що відповідно до змісту цих положень, електронна петиція може містити пропозиції саме народним депутатам, а не Верховній Раді України, стосовно внесення певного законопроекту до розгляду чи змін. Тому це можна вважати однією з форм участі народу через громадськість у законотворчому процесі.

Передостанньою формою участі народу через громадськість у законотворчому процесі є участь у другому читанні. Слід зауважити, що роль другого читання в процесі розгляду законопроекту є чи не найбільш важливою. Це пояснюється, по-перше, тим, що до участі в напрацюванні тексту законопроекту може приєднатися будь-хто з народних депутатів шляхом внесення певних пропозицій до первинного тексту. По-друге, обговорення поданих пропозицій щодо змін тексту проводиться комітетом парламенту, який визначено головним, зокрема, стосовно його опрацювання і підготовки до другого читання. Процедура підготовки законопроекту проходить у робочій атмосфері і сприяє детальному розгляду пропозицій народних депутатів. Отже насамперед треба підготувати текст пропозицій, які громадська організація хотіла б бачити в кінцевому тексті закону. Звісно, після цього ці поправки мають бути передані комусь із народних депутатів або групі народних депутатів, адже вони є суб'єктами законодавчої ініціативи. До кого саме з народних депутатів треба звертатися, найкраще

з'ясувати, звернувшись до секретаріату комітету, який визначено головним (профільним). Бажано, щоб це були депутати, фахово добре обізнані з проблематикою законопроекту. Можна також звертатися по допомогу до секретаріату фракції, який добре знає депутатський корпус фракції. Звернення до депутата, який опікується за дорученням фракції регіоном (округом) або до депутата, обраного за мажоритарною складовою в окрузі, де діє громадська організація або її територіальний підрозділ, може значно спростити співпрацю над опрацюванням запропонованих пропозицій. Адже депутат повинен стати адептом підходів громадської організації у цьому питанні. Координати цих депутатів можна знайти в регіональних представництвах політичних сил, які представлені в парламенті фракціями. Небажання або зволікання народного депутата не повинно стати непереборною перешкодою на шляху громадської організації для здійснення її вимог. В такому разі слід звертатися до керівництва відповідної фракції. Зрозуміло, що зв'язок з народними депутатами здійснюється через їх помічників-консультантів. Будь-яке небажання з їх боку допомагати громадській організації має доводитися до відома народного депутата для відповідної реакції.

Останньою формою участі, яка береться до уваги у цьому дослідженні, є участь в обговоренні і підготовці комітетом законопроекту. Маємо зазначити, що відповідно до статті 48 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», «для розгляду на засіданнях комітетів питань, віднесених до предметів їх відання, можуть бути запрошені автори та ініціатори внесених законопроектів, науковці, консультанти й експерти, фахівці-практики та інші особи» [6]. Дуже важливо, аби представники громадськості брали безпосередню участь в обговоренні комітетом тексту законопроекту, який буде внесений до сесійної зали. Цього можна досягти, звернувшись до керівництва профільного комітету. Тоді представники громадської організації можуть отримати можливість бути присутніми на засіданнях комітету і контактувати зі співробітниками комітету. Це також дозволить отримувати інформацію про всі пропозиції, що надходять до комітету стосовно законопроекту, і вчасно реагувати на них, готуючи для народного депутата, з яким співпрацює організація, аналітику стосовно цих пропозицій.

**Висновки.** Отже на основі аналізу участі народу через громадськість у законотворчому процесі можна зробити ряд висновків. По-перше, значення такої участі народу безпосередньо впливає із форм її здійсненні. Така діяльність може здійснюватися через громадськість у виді громадської організації, об'єднанні громадян тощо. По-друге, законодавство, яке покликане регулювати участь народу через громадськість у законотворчому процесі, представлено такими нормативно-правовими актами, як: Конституція України, Закон України «Про звернення громадян», ЗУ «Про Регламент Верховної Ради України», ЗУ «Про статус народного депутата України» та інші акти. По-третє, основними формами участі народу через громадськість у законотворчому процесі є: звернення до народного депутата; електронні петиції; участь у другому читанні законопроекту та в організації і проведенні комітетського слухання.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Громадські ради в Україні: довідник / Упорядник М. Лациба. К.: Укр. незалеж. центр політ. досліджень. С. 214–215.
2. Жуков С. Громадські ради – чергова гра в демократію? URL: <http://www.pravda.com.ua/columns/2011/01/20/5804453/?attempt=1>.
3. Конституція України: Закон України від 28.06. 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141.
4. Парламенти світу: порівняльний аналіз. URL: [http://pdp.org.ua/Parlament\\_report\\_web\\_ukr\\_2012Nov.pdf](http://pdp.org.ua/Parlament_report_web_ukr_2012Nov.pdf).
5. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради (ВВР). 1996. № 47. ст. 256.
6. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04. 1995 р. № 116/95-ВР VI. Відомості Верховної Ради (ВВР). 1995. № 19. Ст. 134.
7. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2010. № 14. Ст. 412.
8. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-XII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 1992. № 3. Ст. 17.
9. Рядченко Т., Дегтяр Р. Класифікація форм участі громадян у правотворчості.: URL: [www.essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/45890/1/Riabchenko\\_citizens.pdf](http://www.essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/45890/1/Riabchenko_citizens.pdf).
10. Форми участі громадськості у процесі законотворення, їх система та класифікація / А.М. Євгенєва. Наукові записки НАУКМА: зб. наук. праць. Юридичні науки. К.: Вид. дім «КМАкадемія», 2006. Т. 53. С. 29–31.